

## 计划生育论坛

# 计划生育村民自治工作问题研究

苏荣挂

(国家人口和计划生育委员会 政策法规司, 北京 100088)

**摘要:** 本文从计划生育村民自治发展三个阶段的阐述, 说明了计划生育村民自治工作发展变化的过程; 剖析了当前各地开展这项工作中存在的突出问题; 总结了各地涌现出来的不同发展阶段的不同典型及其一般性经验; 并有针对性地进一步讨论了关于计划生育村民自治的目标、发展过程 and 在新机制建设中的定位等几个问题。

**关键词:** 计划生育; 村民自治; 维权自律

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2008)03-0014-06

计划生育村民自治 已成为很多地方开展村级计划生育工作的平台或抓手。当前, 我们指导并促进这项工作在各地的健康、有效地开展, 需要客观全面地认识目前的现状, 分析存在的问题, 总结典型经验, 还需要努力消除认识上的一些障碍。

### 一、计划生育村民自治的发展过程

计划生育村民自治工作是在不断探索中发展的, 大致经历了以下三个阶段。

(一) 探索起步阶段。20世纪90年代中期, 山东省等地的一些局部地区, 在开展计划生育“合格村”活动基础上, 陆续搞起了计划生育村民自治。当时基层干部的主要考虑是, 要及时准确掌握村里的有关信息, 防止计划外生育, 不能仅靠村干部几个人, 必须发动群众, 依靠群众, 变少数人管多数人为多数人管少数人。他们认为, 依照村民自治的框架, 制订计划生育章程、村规民约, 把国家的计划生育法规和政策要求化为村民共同的行为规范, 并形成相互制约关系, 实现村民“自我教育, 自我管理, 自我服务、自我监督”。计划生育村民自治也就应运而生。计划生育协会作为带领群众实行“自我管理, 自我教育, 自我服务”的群众性组织, 自然在计划生育村民自治中发挥了重要作用。中国计划生育协会在山东、河北、湖南等省的一些县开展了试点工作。试点村的集体经济实力一般都较强, 可以靠集体经济分配来制约村民的生育行为, 在生育过程管理上给予群众一定程度的松绑, 有的村取消了强制孕环检。由于以管理改革为目标, 因而对

收稿日期: 2007-09-03

作者简介: 苏荣挂(1954-), 女, 达斡尔族, 内蒙古人, 国家人口和计划生育委员会政策法规司副巡视员, 主要从事计划生育政策研究工作。

人们对计划生育村民自治概念的科学性还存在不同的看法。本人认为计划生育民主管理和民主监督的提法更合适, 但考虑到计划生育系统的习惯和表述上的方便, 这里仍沿用了计划生育村民自治的提法。

开展计划生育村民自治的村有条件要求，主要是村两委班子坚强有力，服务网络健全，协会组织健全、活动经常，村集体经济实力较强，三年内无政策外生育，等等。

(二) 普遍开展阶段。2002年前后，计划生育村民自治工作在各地迅速扩展，这与两个法的颁布实施有关，即《村民委员会组织法》和《人口与计划生育法》。1998年《村民委员会组织法》经过10年试行之后开始正式实施。村民自治的全面推进，对计划生育村民自治的开展产生了一定的影响。但主要的影响还是来自《人口与计划生育法》。《人口与计划生育法》及与之配套的《计划生育技术服务条例》对计划生育行政行为作了严格限制，一些以往行之有效的带有强制色彩的管理手段不得不予以取缔，使得基层干部感叹“没法有法儿，有法没法儿”。他们希望利用村民自治的形式，弥补“生育过程”管理手段的缺失，即：把以往的合同管理与村民自治、订立村规民约结合起来，以使对“生育过程管理”有一个合法的形式。

(三) 规范提高阶段。随着人口和计划生育工作综合改革和新机制建设工作的开展，深入贯彻“依法行政、村民自治、优质服务、政策推动、综合治理”的方针，进一步推动了计划生育村民自治工作的开展。2003年，国家人口计生委政法司在山东省泰安市举行了培训班和现场会，强化了开展计划生育村民自治的基本理念和思路。2004年国家人口计生委、民政部、中国计生协联合下发了《关于加强和完善村级计划生育民主管理、民主监督的意见》，提出开展计划生育民主管理、民主监督的基本内容和形式，并有针对性地提出了几点要求。同时，国家人口计生委加强指导，促进交流，培育典型。这几年的变化，从形式上看，各地开展这项工作的面进一步扩大，很多地方还开展了争创活动。有的是以村为单位，争创合格村、先进村和示范（模范）村，有的分别以村、乡、县级为单位，争创合格村、先进乡、示范县。从内容上来看，在贯彻以人为本，尊重群众权益方面，有明显改进。一些地方不再只看中公约、合同管理，而更重视为群众服务和组织开展群众性活动，营造良好的社区氛围。适应形势，强化引导性措施，寓管理于服务之中，越来越成为人们的共识。人们注意到村民自治与村为主的实质性区别，强调群众的参与和权益维护。具体体现在：一是在公约、合同中比较注意了村民权利和义务对等性，强化了群众的权利和村民委员会的责任；二是激励措施中淡化了处罚，强化了奖励；三是所开展的工作不再只是“章程、公约、合同——孕检”，而是强调村干部对村民的态度，强化了利益导向、“三生”服务和群众性活动；四是很多地方县级政府负责配备了村计划生育专干，实行村计生专干“县管乡聘村用”的管理体制，通过竞争上岗选拔了一批农村综合素质好的年轻女同志做村专干，村级人员的工作能力明显提高。在少数地方，还发生了更令人欣喜的变化：一是政府出台政策，由财政负责村的工作经费；二是管理方式发生了根本性的改变，取消合同管理，不搞定期硬性的孕环情检查，群众的合法权益得到较好的维护。

## 二、目前存在的主要问题及其原因

(一) 主要问题。目前各地的计划生育村民自治工作，按照以人为本、依法管理的价值观来理性审视，比照转变计划生育整体工作思路和方式方法，建立新机制的理想目标来衡量，还不同程度地存在一些问题。

1. 部分地方的工作流于形式。在不少地方，计划生育村民自治的声势很大，章程、公约上了墙，合同书签了有存档，但群众的合法权益没有得到很好保障，额外的义务却有增加。章程、公约、合同基本是县或乡计生局或计生办提供蓝本的复制，其中大部分是法律法规的规定，此外内容主要是村民有义务参加乡里要求并统一实施的一年四次的孕情环情检查和村里统一组织的学习，并设有相应的违规、违约的惩罚性规定。群众合法权益的维护基本没有改善，除了按村干

---

刘甘栗，韩爱军. 对湖南部分农村实行计划生育村民自治的调查报告. 1999年国家计生委《工作研究》.

部要求在合同上签了名，其他则依然照旧。对此，有人批评说“在工作指导思想不是对村民权利的保障，而是让村民通过‘民主形式’对自身权利进行限制，在原来的基础上绑上了新的绳索。”<sup>[1]</sup>”

2. 不合法现象依然存在。一些地方的计划生育村规民约和合同中仍然存在明显侵害公民人身权、财产权的乱收费、乱罚款的规定。严格来说，村规民约中将参加一年四次的孕环情检查作为育龄妇女必须履行的义务，在大部分省（区、市）也没有法律依据。一些地方为调动群众参与的积极性，发动群众相互监督制约，而构建的各种形式的“利益共同体”也都在不同程度上存在法理上的问题。签订计划生育合同时，未完全坚持自愿原则的现象比较普遍。村委会与村民的计划生育合同的法律性质和效力问题也一直没有定论。

3. 群众参与不足。一是群众可参与的机会较少。由于“县管乡聘村用”的村专干管理制度的实行，很多地方的村专干不是选而是聘；政府对村级计划生育管理过于具体，村级自主权很小，使得村民可行使的民主权利有限。有集体经济收入或有可分配使用集体资源的村，村民还有可能行使一些民主决策权，制定有利于计划生育家庭的利益分配方案。而在“经济空壳村”或集体经济薄弱时，村民可以行使的民主权利就相对少一些。二是群众参与的积极性不高。在计划生育村民自治活动中，总的来说，他们主动参与少，被动参与多，基本上还是“干部治理”。有些地方的村干部召集开会、组织活动，往往需要用礼品或钱来吸引群众参与，否则，很多村民不予理会。对于工作改革或改进的制度性措施，如民主评议村计划生育工作制度的实行，很多村民并不是很在意。

4. 大量“经济空壳”村面临很大困难。当前全国很多村没有或基本没有集体经济收入，在没有政府提供必要经费的情况下，难以开展或充分开展计划生育服务、群众性活动。在这些“经济空壳”村，特别是家庭经济状况差的穷村，一般来说，村集体的凝聚力相对较弱，又缺少利益激励手段，落实生育政策的难度较大，就需要做更多的服务和群众性工作，为此亟待解决相应的必要条件。

## （二）存在问题的主要原因

1. 对工作认识有偏差。对于计划生育村民自治的定位，很多人不是首先从计划生育工作的性质、特点和自身发展规律和村民自治的本质要求来考虑，而是简单套用村民自治，致使一些基本关系被扭曲，责任关系错位，解决问题的路子不对头；未能很好把握计划生育工作发展的方向和目标，把当前不得已的措施固定化，而未能在真正提高工作质量和水平上下工夫。

2. 人口出生控制目标过高。过高的人口出生控制目标，给基层干部的压力过大。为达到政策落实率目标，应付严格的责任目标考核，基层干部在工作中往往顾不上更多地考虑群众的感受，干群关系的改善，甚至是合法性。近几年来，各地基层计划生育干部最强烈的反映是，他们在依法管理和完成上级下达目标任务之间处于“两难选择”的境地。在群众生育意愿与生育政策之间存在较大差距的情况下，如果政策落实率的目标要求过高时，现行管理的任何实质性改革，包括计划生育村民自治，都无从谈起。很多地方在开展计划生育村民自治争创合格村、先进县等活动中，设定的生育政策落实指标过高，也同样是不利于村级计划生育工作方式方法的改进。另外，在对村级工作规范化的同时，也出现了复杂烦琐、形式化的问题。

3. 政府责任没有很好履行。法定的计划生育奖励优惠政策，如独生子女父母奖励，在很多地方未能真正落实，群众实行计划生育的后顾之忧问题未能很好解决；以技术为重点的计划生育优质服务，在一些地方只是流于形式，育龄群众的生殖健康和计划生育服务需求远远未得到满足。群众在自身的基本权利都得不到保障时，怎能找到“做主人”的感觉，并积极主动地参与计划生育村民自治呢？还有些地方，群众在参与管理和监督过程中对政府提出的意见或批评，没有得到重视和处理，似乎政府并不是那么诚心诚意，使群众参与的积极性受到挫伤。

4. 群众参与缺乏内动力。一是农村土地承包长期不变导致村民在生育问题上的直接利害关系明显淡化，相当一部分村民对村里的计划生育不大关心；二是一些地方制定的村民自治章程、规约，对群众义务多权利少，处罚多奖励少，缺乏对村民的吸引力；三是不少农民的民主、维权意识不强，习惯于听从，既不敢于监督，也不善于监督；四是有一些群众要“超生”，而想办法躲避干部和群众的视线。

### 三、典型经验

在计划生育村民自治工作中，出现了不同类型或处于不同发展阶段地区的好典型。

#### （一）典型特点

##### 四川省威远县——经济欠发达、原工作基础较差地区的典型

威远县经济社会发展水平不高，普遍实行一孩生育政策，农民群众的生育意愿与生育政策之间有较明显的差距；绝大部分村是“经济空壳村”，基本没有集体收入，又没有可分配的集体资源，缺乏村级计划生育利益导向手段；原来的计划生育工作基础不很好，群众履行计划生育义务的自觉性不很高。为消除群众的抵触情绪，抓好孕前管理，威远县在村干部与群众之间建立起了平等关系，共同立约，相互监督。村干部带头履行承诺，并主动置于群众监督之下，如有未履约的情况发生，则由个人向当事群众付出违约金，发生一例付一份，毫不含糊。这对群众认真履行村规民约，特别是自觉参加孕环情检查，产生了较大的影响。村干部还以真诚的服务感化群众，赢得他们对计划生育工作的理解和支持，较好地实现了寓管理于服务之中。群众在参与章程和公约的制定、讨论核实“三结合”对象和奖励扶助对象、监督村干部履行职责情况等活动中，在一定程度上，维护了自身的权利，也增强了履行义务的自觉性。

##### 重庆市南川市——经济欠发达、原工作基础很好地区的典型

南川市（县级）属于经济欠发达地区，农村人均纯收入低于全国平均水平，绝大部分村没有集体经济，普遍实行一孩生育政策，农民群众生育意愿与生育政策有较明显差距。但这里的计划生育工作起步早，且一直抓得很紧，是很早以来的全国先进典型。群众已能够比较自觉地接受计划生育。基于这样的情况，在开展计划生育村民自治中，他们对以往的管理制度进行了实质性的改革，即：实行诚信制，取消硬性定期的孕环情检查。群众在共同制定章程、公约和诚信协议书的基础上，自愿组合成诚信小组，形成一个利益共同体。依照协议，诚信小组成员都能履行计划生育义务时，他们可以不参加每年四次孕环情检查，并享受规定的奖励、扶助和优先优惠待遇。为了共同的利益，小组成员之间必须相互关心、帮助和监督，群众自我管理的积极性得到较好的调动，自我约束力增强。

##### 山东省威海市——经济较发达、原工作基础很好地区的典型

威海市地处东部沿海，经济社会发展水平较高，早在 20 世纪 60 年代就在全率先实行计划生育，群众的生育观念转变较早，接受计划生育的程度很高。但相对于比较严格的生育政策（一孩半政策），农民群众的生育意愿还不能得到完全满足，他们履行法定义务，很大程度上出于自觉，而非完全自愿。自 2002 年以来，这里对“生育过程管理”进行了比较彻底的改革，取消了现行法律法规规定以外的行政干预，还给群众应有的自主权。同时，强化计划生育利益导向措施，提高优质服务水平，加强生育文化建设和计划生育民主制度建设。以对重点对象的访视替代了以往硬性定期的普遍检查，更好地实现了寓管理于服务之中，基本形成了以引导性方法为主的计划生育工作局面。

#### （二）典型经验

上述几个地方之所以能够把握好发展方向，并切实从本地实际出发，开展好计划生育村民自治工作，共同的主要经验是：

第一，树立人本理念，明晰工作思路。面对目前基层计划生育工作的突出矛盾和问题，在开展计划生育村民自治工作中，这些地方不是简单地寻求维持原来管理制度的形式，而是着力于改革，从根本上解决问题。在基层具体工作中，切实贯彻以人为本的理念和“两个转变”的工作思路。譬如：威海市、牡丹江市改定期强制性孕环情检查为经常性的随访服务，以工作人员的“麻烦”换来了群众的“方便”。

第二，明确责任关系，履行政府职责。这些地方的政府都认真兑现了法定的计划生育奖励和保障政策，率先守法，带头讲诚信，关心群众的利益，维护群众的权益。有的地方，如威远县政府还为村级提供了一定的工作经费，使所有的村，特别是“经济空壳村”开展计划生育村民自治工作有了基本保障。

第三，采取激励措施，激发内在动力。对村干部实行报酬与工作实绩挂钩的制度，给予他们一些经济和政治待遇，如：威远县的“三包一挂”工作制度，南川市对诚信小组长给予农业新技术培训等方面的优先待遇、赋予审核签署本小组成员有关情况的责任和权利，等等，激励他们尽心尽力地开展好工作。对群众更是注重利益激励。每项改革都为群众带来一定好处，从而赢得了他们的认同和支持。

第四，适时进行改革，循序渐进发展。这些地方在经过努力具备条件的情况下，及时进行的或大或小的改革，都有力地促进了事业发展的进程。譬如：南川市实行的诚信小组制，虽然还存在一定程度的连带责任问题，但比起原来的管理制度，在合理合法性上有了一些改进，这应该是一个进步，也符合量变到质变的客观事物的发展规律。

#### 四、有关几个问题的再认识

(一) 关于依据和目标。计划生育与村民自治究竟是什么关系？开展计划生育村民自治的直接目标是什么？对此人们的认识有所不同，导致了对我国现阶段计划生育认识的差异。本人以为，计划生育村民自治与村民自治不是简单的包含关系。由于我国现阶段计划生育的特殊性，村里的计划生育工作首先（不是就）是政务<sup>[2]</sup>。由此强调政府为村提供计划生育工作必要条件（包括人、财、物）、解决群众实行计划生育后顾之忧等方面的责任。同时，计划生育说到底群众性工作，需要群众的参与。逐步弱化“行政性”，强化“群众性”，由强迫命令向服务引导转变是计划生育工作发展的必然趋势。当然，村民自治的普遍推行，对计划生育工作有较大影响。村民自治制度的唤醒不断强化农民的利益诉求、民主愿望和法治意识，使得计划生育工作思路和方式方法的“两个转变”更加紧迫。同时，计划生育工作可以引入村民自治理念，以更加民主的方式开展工作，促进“两个转变”的实现。在研究思路和方法上，应把握好问题的系统性、现实性，不仅要注意理论逻辑的一贯性，还要注意当前实际工作的针对性。现阶段计划生育工作的主要矛盾是群众的生育意愿与生育政策或国家人口目标的矛盾。在政策稳定和国家人口目标保持不变，还要依法行政的前提下，采取包括群众参与在内的多方面的途径和办法来影响群众的生育意愿，提高他们实行计划生育的自觉性。其中最重要或最根本的是政府的保障、奖励和扶助政策，维护计划生育群众的权益。计划生育村民自治不是为自治而自治，而是作为计划生育整体工作的有机组成部分，发挥以下作用：群众监督政府履行计划生育职责的情况，维护自身的权益；群众通过参与制订村规民约等民主管理活动，加强履行计划生育的义务的意识；通过开展互帮互助性的“三生”服务、“生育文化大院”等群众性活动，营造良好的社区氛围。是维护自身权益还是群众参与民主管理和民主监督的内在动力。因此，开展计划生育村民自治应该以维护群众权益，提高群众实行计划生育自觉性为直接目标。从群众的角度来看，这个目标就是维权、自律。

(二) 关于发展的过程。从一定意义上说，计划生育村民自治是一个过程。它是从一个方面或角度来解决计划生育工作基本矛盾或主要矛盾的过程，而不是计划生育工作达到某种水平的认

定或验收。

计划生育村民自治的发展还是一个螺旋式上升的过程。在这个过程中，应该是群众权益的维护越来越充分，群众履行义务的自觉性逐步提高。从实际工作情况来看，只有群众的权益得到维护时，他们才会自觉去履行自己的义务。当然，群众权益的维护与履行义务自觉性的提高，还不能画等号，但是，可以肯定的是，维护权益是提高自觉性的前提。现实的过程大概是：政府给予群众一些帮助和优待，改善服务态度和质量；群众对现行政策的接受程度有所提高；政府相应的调整改进管理，进一步强化利益导向政策，改进服务；群众进一步提高自觉性；政府再调整改进管理……如此循环往复，“螺旋式”发展。这是一个“立”、“破”，再“立”、再“破”的过程。

(三) 关于新机制建设中村民自治的定位问题。群众维权和自律的计划生育村民自治，无疑是新时期计划生育工作机制体系中的有机组成部分，但它是否具有基础性地位？能否“以计划生育村民自治为切入点”来着手进行新机制建设？对此，人们可以有不同认识或多种解释，但应该明确的是，计划生育村民自治的开展，要以“依法行政”、“优质服务”、“利益导向”的贯彻和落实为前提。政府与群众关系中，政府处于强势地位，若政府没有一个积极主动态度，群众监督也只能流于形式。此外，目前基层面临的主要矛盾和困难，绝不是主要靠“村民自治”就能够解决的。期望群众首先“自我管理”，自我化解“基本矛盾”，非常不切实际。因此，如果说新机制建设是一个系统工程的话，起始的工程就不能是“村民自治”。在新机制建设中，“村民自治”与“依法行政”、“优质服务”、“利益导向”在相互作用中推进，并达到整体提高，但后三个方面，即政府的行动是首先的，发挥带动性的作用，村民自治作为群众的行动，对政府行动则起到推动性的作用。就这个关系问题的认识上，人们往往将改革和新机制建设的问题与平时的整体工作混同。就平时整体工作而言，基层工作无疑是基础，基层特别是村级工作不到位，落实到群众中的政策就很容易落空。但目前的改革和新机制建设却是制度的改造设计和实施的问题，与平日从上到下落定政策措施的问题显然不同。总之，计划生育村民自治工作不可能“单兵突进”，必定要与“依法行政”、“优质服务”、“利益导向”等方面的工作协调推进，且在开始阶段更有赖于这些方面工作的改革和发展。

#### 参考文献：

- [ 1 ] 吕慎亮. 计划生育村民自治的价值、动力和衡量标准问题. 人口与经济, 2004, (2).
- [ 2 ] 苏荣挂. 关于村民自治下村计划生育问题的几点思考. 人口与经济, 2006, (4).

[责任编辑 黄荣清]